



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-044

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à des faits de harcèlement moral discriminatoire subis par un agent de police municipale au sein d'une collectivité locale en raison de son appartenance au sexe féminin (recommandations).

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations

Thème :

Domaine de discrimination : Fonction publique

Sous-domaine : Carrière

Critère de discrimination : Appartenance au sexe féminin

Collège LCD du 27/03/2014

Synthèse :

Une réclamante, gardienne de police municipale, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral discriminatoire, qu'elle estime en lien avec son appartenance au sexe féminin. L'enquête menée par le Défenseur des droits a permis d'établir que la réclamante a connu une dégradation manifeste de ses conditions de travail, dès son arrivée au sein de la brigade, du fait de la répétition des humiliations et des paroles vexantes à caractère sexiste, devant d'autres agents du service, des ordres contradictoires de son supérieur, ainsi que de manœuvres visant à l'isoler des autres agents du service. De surcroît, la réclamante a averti la commune de la dégradation de ses conditions de travail, afin d'obtenir, en urgence, un changement de brigade. Toutefois, le supérieur mis en cause n'a pas été sanctionné par la commune. Dès lors, la réclamante a été victime d'une discrimination en lien avec son appartenance au sexe féminin au sens, notamment, de l'article 6 *quinquiès de* la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. C'est pourquoi, le Défenseur des droits a recommandé au maire de la commune d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de l'auteur des faits de harcèlement moral discriminatoire, conformément à l'article 29 de la loi n° 2011-333 relative au Défenseur des droits, ainsi que d'indemniser l'intéressée des préjudices moraux qu'elle a subi. Le Défenseur des droits a également recommandé au maire d'adresser une instruction précise à l'attention des chefs des services municipaux rappelant le principe de non-discrimination dans l'emploi, en raison de l'appartenance au sexe féminin.

Paris, le 27 mars 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-044

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code de déontologie des agents de police municipale ;

Vu l'avis du Collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité.

Saisi par Mme X, agent de police municipale au sein de la commune Y, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral discriminatoire, que la réclamante estime en lien avec son appartenance au sexe féminin ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, de recommander au maire de la commune Y :

- d'indemniser la réclamante des préjudices moraux qu'elle a subis ;
- d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre du supérieur hiérarchique de Mme X, suite aux faits révélés par l'enquête du Défenseur des droits, conformément à l'article 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Demande à être tenu informé des suites réservées à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits

Dominique BAUDIS

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

➤ Faits et instruction :

Le Défenseur des droits a été saisi, le 25 avril 2013, par Mme X, agent de police municipale, d'une réclamation relative au harcèlement discriminatoire dont elle se dit victime de la part de son supérieur hiérarchique, M. Z. Mme X estime que cette situation serait liée à son appartenance au sexe féminin et présenterait, à ce titre, un caractère discriminatoire.

Mme X est engagée par la commune Y le 3 septembre 2012. Elle est affectée au sein de la brigade cynophile, sous la responsabilité de M. Z. La brigade cynophile est composée de ces deux seuls agents.

Mme X, débutante en qualité de maître-chien, suit les formations dispensées par le brigadier Z.

Dans un rapport du 1er février 2013, M. Z allègue que Mme X présente d'importantes insuffisances professionnelles, qui poseraient « *un réel problème de sécurité pour elle, pour les citoyens sur la voie publique et sur ses propres collègues* ».

Mme X conteste l'ensemble de ces allégations dans un rapport qu'elle établit le 6 février 2013 dans lequel elle dénonce le comportement méprisant ainsi que les propos à caractère sexiste dont elle est l'objet de la part de M. Z.

Dans un second rapport du 7 février 2013, Mme X sollicite un changement de poste, auquel la commune va répondre en l'affectant sur le poste d'opérateur radio au sein de la police municipale.

Par un nouveau courrier du 7 mars 2013, adressé à la Directrice de la prévention et de la sécurité, Mme X fait part de sa déception quant à la réponse apportée par la commune à ses difficultés, critiquant son affectation sur un poste d'opérateur radio, ainsi que le manque de sanction disciplinaire à l'encontre du brigadier Z.

Le 8 avril 2013, Mme X décide de porter plainte auprès de la Gendarmerie nationale pour des faits de harcèlement moral.

Mme X alerte également le président de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux qui, dans un courrier reçu le 28 mai 2013 par la mairie, qualifie les faits que Mme X lui a rapporté de « *harcèlement moral au travail* ».

Mme X ne sollicite pas la mise en place du protocole d'intervention relatif au harcèlement moral, qui est une procédure interne visant à résoudre par le dialogue les conflits naissants au sein de la collectivité.

Par ailleurs, il convient de noter que Mme X a cumulé cinq arrêts de travail entre février et mai 2013.

Finalement, depuis septembre 2013, Mme X est affectée sur un poste de gardien de police municipale, au sein d'une autre brigade.

Au regard de ces éléments, une enquête a été diligentée par le Défenseur des droits qui, par un courrier du 18 septembre 2013, a sollicité les observations de la commune Y. Cette dernière a fait part de ses observations dans un courrier du 25 octobre 2013.

Dans un dernier courrier reçu le 19 février 2014, la commune Y soutient qu'elle n'était pas « *matériellement* » en mesure de lancer une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Z, dont elle ignorait le comportement à l'égard de Mme X.

Des éléments recueillis au cours de l'enquête conduisent le Défenseur des droits à considérer que les faits invoqués par Mme X sont constitutifs de discrimination.

➤ **Analyse juridique :**

Aux termes de l'article 6 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe* ».

En vertu de l'article 6 *quinquiès* de la loi n° 83-634 précitée « *aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel (...)* ».

De même, l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit national au droit communautaire en matière de lutte contre les discriminations précise que la discrimination s'entend de « *1°) Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant. (...)* ».

Concernant les manquements à la déontologie à laquelle tout agent de police municipale, quel que soit son grade, est tenu de se conformer, il résulte de l'article 6 du code de déontologie des agents de police municipale, dans sa rédaction applicable à la date des faits, que : « *l'agent de police municipale (...) ne se départit de sa dignité en aucune circonstance* » et qu' « *il a le respect absolu des personnes (...)* ».

S'agissant des modalités d'administration de la preuve, le Conseil d'Etat a considéré, lorsque le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination est soulevé par le demandeur, « *que, s'il appartient au requérant qui s'estime lésé par une telle mesure (discriminatoire) de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce dernier principe, il incombe au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* » (CE, Ass., 30 octobre 2009, n° 298348 ; CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

Un tel dispositif, proche de celui de l'aménagement de la charge de la preuve posé, notamment, à l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée, fait peser sur la personne mise en cause la charge de montrer que la situation contestée est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ou à tout harcèlement.

En l'espèce, les éléments produits par la réclamante, mais non utilement contredits par la commune Y, démontrent que les agissements de M. Z à l'encontre de Mme X sont constitutifs d'un harcèlement moral discriminatoire (1), et que la commune n'a pas satisfait à son obligation de sécurité envers la réclamante (2).

1. **Sur le harcèlement moral discriminatoire à raison de l'appartenance au sexe féminin**

Mme X soutient que ses conditions de travail n'ont cessé de se détériorer depuis son arrivée dans la brigade cynophile, ce qui a eu pour effet de dégrader son état de santé.

L'enquête menée par les services du Défenseur des droits a permis de relever des faits susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement discriminatoire à l'encontre de Mme X.

En premier lieu, la dégradation importante des conditions de travail de Mme X se caractérise par la répétition des humiliations et des paroles vexantes de M. Z à son égard. A ce titre, le juge administratif exige des *« témoignages directes et circonstanciés des vexations que la requérante soutient avoir subies de la part de son supérieur hiérarchique »* afin d'établir les propos désobligeants dont elle aurait été victime (CAA Versailles, 25 mars 2010, n° 08VE02951).

En l'espèce, Mme X a dénoncé, dans la plainte déposée à la gendarmerie le 8 avril 2013, les propos tenus par M. Z : *« t'es qu'une femme, en plus tu es blonde, vous les femmes vous êtes bonnes qu'à faire la vaisselle », « les femmes dans la police ça devrait être interdit, en même temps je ne peux pas te demander d'être intelligente, tu n'es qu'une femme, de toute façon je ne voulais pas de femmes dans ma brigade »*.

Elle produit également des témoignages confirmant le comportement discriminatoire de M. Z à l'égard des femmes. Dans une attestation du 16 avril 2013, M. A, brigadier-chef principal de la police municipale Y, dénonce des propos tenus par M. Z selon lesquels *« les femmes n'ont rien à faire en police », « leur place est dans la cuisine, pas en tenue »*.

Mme B, ancienne gardienne de la police municipale, qui aurait elle-même été victime de ces propos, confirme les allégations de Mme X. En effet, M. Z aurait tenu les propos suivants à Mme B : *« les femmes n'ont rien à foutre en police, c'est un métier d'hommes », « ta place est dans une cuisine, à faire à manger et la vaisselle », « s'il n'y avait que moi, il n'y aurait pas de bonne femme dans la police, elles sont bonnes à rien »*.

Il résulte de l'ensemble de ces témoignages qu'il existe une présomption forte que des propos à connotation sexiste ont été tenus à l'encontre de Mme X.

En deuxième lieu, la dégradation des conditions de travail de Mme X se traduit par le fait que M. Z lui donne des ordres contradictoires, qui déstabilise la victime. Le juge administratif a admis que les ordres contradictoires étaient constitutifs du harcèlement moral (CAA Lyon, 12 juillet 2010, n° 09LY00879).

En l'espèce, il apparaît que, lors des interventions, M. Z multiplie les ordres contradictoires, reprochant à Mme X de sortir son chien-auxiliaire lorsqu'elle n'aurait pas dû, et inversement. La moindre initiative de la part de Mme X est ainsi une nouvelle source de reproches, l'intéressée considérant que *« d'une façon ou d'une autre, ce que je fais ne lui convient pas »* (rapport d'information établi le 6 février 2013).

En troisième lieu, l'enquête du Défenseur des droits a permis de constater que M. Z isole Mme X de ses collègues. A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà jugé que l'isolement de l'agent au sein du service est constitutif du harcèlement moral (Conseil d'Etat, 24 novembre 2006, n° 256313).

En l'espèce, bien que la brigade cynophile, soit intégrée à la police municipale, M. Z refuse systématiquement que Mme X obéisse aux ordres des autres cadres du service.

Enfin, la dégradation des conditions de travail est caractérisée dès lors que les agissements du supérieur excèdent l'exercice normal de son pouvoir hiérarchique. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que « *pour être qualifié de harcèlement moral, les faits incriminés doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique* » (Conseil d'Etat, 30 décembre 2011, n° 332366). Le fait de pousser un agent à demander sa mutation figure parmi les éléments susceptibles de démontrer l'excès de pouvoir du supérieur hiérarchique (CAA Nancy, 7 janvier 2010, n° 09NC00301).

En l'espèce, dans son rapport du 7 février 2013, Mme X a sollicité un changement « *rapide* » de brigade. La commune a alors décidé d'affecter Mme X, dans un premier temps, sur le poste d'opérateur radio au sein de la police municipale, avant de lui proposer un poste définitif d'agent de police au service général.

Il n'en demeure pas moins, qu'en intégrant le service général, Mme X a renoncé à ses fonctions d'agent de la brigade cynophile qu'elle affectionnait particulièrement.

Ces mutations, conséquences de l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique de M. Z, traduisent les conditions de travail dégradées de Mme X au sein de la brigade cynophile.

En outre, la dégradation des conditions de travail de Mme X, telle que constatée ci-dessus, s'est accompagnée d'une altération de son état de santé.

Mme X soutient que les arrêts de travail qu'elle a cumulés entre février et mai 2013 sont la conséquence du comportement de M. Z à son égard, ce qui semble confirmer par les certificats médicaux établis par le médecin de Mme X.

D'une part, les certificats médicaux se prononcent expressément sur la cause de la dégradation de l'état de santé de la réclamante, en justifiant les arrêts de travail par la manifestation de « *troubles anxieux liés au travail* ».

D'autre part, les arrêts de travail ont été établis à la date des agissements dénoncés. A ce titre, il faut rappeler que le juge administratif accorde de l'importance à l'analyse du caractère circonstancié des certificats médicaux et, notamment, à leur date, laquelle doit correspondre à la date des faits de harcèlement (CAA Versailles, 14 octobre 2008, n°07VE00608).

En l'espèce, les arrêts de travail concordent avec la rédaction du rapport de M. Z, dénigrant les qualités professionnelles de Mme X (février 2013), et le dépôt de la plainte de la réclamante auprès de la gendarmerie nationale, pour harcèlement moral (avril 2013).

Ainsi, le constat de la dégradation de l'état de santé de Mme X, qui fait suite aux faits dénoncés, permet d'établir le harcèlement discriminatoire à l'égard de la réclamante.

2. Sur les mesures prises par la commune pour faire cesser les faits de harcèlement

L'administration est tenue, envers ses agents, à une obligation de résultat en matière de sécurité et de protection de la santé des agents. Cette obligation résulte de la directive CE n° 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs, ainsi que de l'article 23 de la loi n° 83-634 susvisée qui dispose que « *des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail.* ».

Par ailleurs, la protection fonctionnelle est garantie aux fonctionnaires. Aux termes de l'article 11, alinéa 3, de la loi n° 83-634, « *la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

Particulièrement, l'article 6 *quinquiès* de la loi n° 83-634 dispose, dans son troisième alinéa, qu' « *est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus* », à savoir des faits de harcèlement moral.

Dès lors, l'administration qui a connaissance de faits qui paraissent de nature à justifier une sanction doit prendre des mesures conservatoires et procéder à une enquête afin de vérifier la réalité des faits présumés. Si les faits sont avérés, leur auteur doit être sanctionné.

En l'espèce, Mme X dénonce, dans son rapport du 6 février 2013 adressé au maire, les « *nombreuses boutades, provocations et humiliations devant plusieurs fonctionnaires du service* », et ajoute « *je ne comprends plus l'attitude de mon chef d'unité et un changement d'orientation serait souhaitable me concernant pour le bien-être du service* ».

Dès lors, la réclamante a été affectée sur un poste d'opérateur radio au sein de la police municipale, à titre conservatoire, la commune considérant qu' « *il était opportun de préserver son intégrité et sa sécurité notamment par la suppression du lien hiérarchique entre elle et M. Z* » (courrier du 25 octobre 2013).

Toutefois, aucune enquête interne n'a été diligentée par la commune afin de vérifier la réalité des faits allégués. Bien que consciente de la gravité des problèmes relationnels entre Mme X et M. Z, puisqu'elle a accepté un changement de poste immédiat, la commune n'a pas souhaité approfondir cette affaire.

Aussi, celle-ci ne saurait prétendre qu'elle n'avait pas d'éléments probants pour prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de M. Z, dès lors qu'elle n'a diligenté aucune enquête.

Il convient de rappeler que le fait que la réclamante n'ait pas souhaité déclencher le protocole, mis en place par la commune, relatif à la prise en charge d'une situation de harcèlement ne permet pas de renverser la présomption de harcèlement discriminatoire résultant de l'analyse qui précède. La CNIL, dans deux délibérations rendues le 3 mars 2011¹, considère que les dispositifs d'alerte professionnelle dédiés aux plaintes en matière de discrimination sont facultatifs pour les salariés (pas d'obligation d'y avoir recourt) et complémentaires (privilégier le lien hiérarchique direct et les voies d'alerte légales).

De même, l'absence de sanction à l'égard de M. Z ne saurait être justifiée par le classement sans suite de la plainte déposée par Mme X, le 8 avril 2013 auprès de la gendarmerie nationale de Domont. En effet, le Conseil d'Etat juge que l'autorité hiérarchique n'a pas à tenir compte de l'existence ou non de poursuites au pénal pour décider de l'opportunité de la poursuite disciplinaire (CE, 24 juillet 1987, n° 67969).

Dès lors, la commune ne peut être exonérée de son obligation de sécurité prévue à l'article 23 de la loi n° 83-634.

D'autant plus qu'il apparait que, même après la communication des éléments par le Défenseur des droits, la commune Y n'a toujours pas engagé de procédure disciplinaire à l'encontre de M. Z, alors que son comportement envers Mme X contrevient aux dispositions du code de déontologie applicable à la date des faits.

¹ Délibération n° 2011-065 autorisant la société XX à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité la mise en place d'un dispositif d'alerte professionnelle ; Délibération n° 2011-064 autorisant la société YY à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité la mise en place d'un dispositif d'alerte professionnelle.

En conclusion, au regard du principe de l'aménagement de la charge de la preuve précité, et faute pour la commune Y de justifier que le comportement de M. Z qui a affecté l'intéressée depuis 2012, repose sur des éléments objectifs, étrangers à tout harcèlement discriminatoire, le Défenseur des droits considère que la réclamante a été victime d'une discrimination en lien avec son appartenance au sexe féminin, en méconnaissance, notamment, de l'article 6 *bis* et 6 *quinquiès* de la loi n° 83-634 susvisée.

Aussi, conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif tel une discrimination a droit, tant en matière civile qu'administrative, à une réparation intégrale des préjudices subis (par exemple, Cass. Soc, 23 novembre 2005, n° 03-40 826 ; CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

En l'espèce, le comportement de M. Z, par lequel Mme X a été contrainte de quitter son poste au sein de la brigade cynophile, a engendré un préjudice moral certain pour la réclamante, qui devrait être réparé.

La situation contestée doit également être considérée comme un manquement à la déontologie à laquelle tout agent de police municipale, quel que soit son grade, est tenu de se conformer (article 6 du code de déontologie des agents de police municipale, alors en vigueur).

Partant, l'article 29 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits permet à celui-ci de « *saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction* ».

Dès lors, et afin de faire respecter les droits de Mme X, le Défenseur des droits recommande au maire de la commune Y :

- d'indemniser la réclamante en réparation des préjudices moraux qu'elle a subis ;
- d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Z, en raison de son comportement discriminatoire à l'encontre de Mme X.